

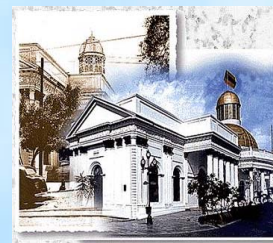


## Democracia, Federalismo y Descentralización en el Debate Constituyente de 1999

Reinaldo Rojas. Doctor en Historia.

Profesor Titular de la UPEL.

Miembro electo por el Estado Lara a la Asamblea Nacional Constituyente de 1999



### Resumen

El debate centralismo-federalismo, desde los orígenes mismos de la República hasta nuestros días, ha sido uno de los temas que más permanencia ha tenido en la historia política venezolana. A partir de la década de los 80 se le ha agregado la descentralización como un mecanismo no sólo de reforma administrativa sino como camino a un “nuevo federalismo” entre quienes propugnan una salida institucional a la crisis del Estado venezolano. La convocatoria a la realización de una Asamblea Nacional Constituyente en 1999 ha puesto de nuevo en el tapete la definición del Estado Nacional venezolano como un Estado unitario o federal y a la Administración Pública como una estructura determinada por el centralismo o la descentralización. Sin embargo, el debate de fondo debe dirigirse a la dimensión democrática del Estado, por lo cual hemos elaborado el presente ensayo de carácter histórico a fin de revisar en teoría y práctica los conceptos en discusión, es decir, la relación entre democracia, federalismo y descentralización. Este ensayo ha sido elaborado en dos momentos: Las tres primeras partes fueron escritas antes del debate de la Asamblea Nacional Constituyente, mientras que la cuarta parte del ensayo recoge nuestras intervenciones sobre este mismo tema en el seno del debate de la ANC.

### El problema conceptual y político de fondo

Abordar el tema del federalismo, la democracia y la descentralización en el debate de la Constituyente, a fin de evaluar la realidad del Art. 2º de la Constitución de 1961 que afirma que “La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”, nos lleva necesariamente a revisar primeramente los conceptos. En este sentido, Maurice Duverger en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* nos dice lo siguiente en cuanto a la noción de Estado:

La palabra Estado tiene dos sentidos diferentes. Cuando se habla de la intervención del Estado en las empresas privadas, cuando se critica al Estado y se piensa en su reforma, se designa por tal término al conjunto de la organización gubernamental, al conjunto de gobernantes. Por el contrario, cuando se dice que Francia, Italia o la Gran Bretaña son Estados, quiere decirse que son comunidades humanas de un tipo particular, que son naciones soberanas. Sin duda, un visible parentesco une esas dos significaciones: el Estado, en el primero de los sentidos (Estado-Gobierno), designa al conjunto de los gobernantes de una nación soberana, es decir, de un Estado en el segundo de los sentidos (Estado-Nación).<sup>1</sup> (Subrayado nuestro).

En cuanto al federalismo, este mismo autor señala que las teorías federales reclaman por un lado, la autonomía de los grupos más pequeños que el Estado y, por el otro, pugnan a fin de que la autonomía de los Estados se reduzca progresivamente en beneficio de comunidades más vastas, como las uniones y confederaciones de carácter internacional. Al tratar el concepto de Estado Federal, después de ubicarlo dentro de lo que denomina el Federalismo interno como primera forma de federalismo, nos dice lo siguiente:

El Estado Federal consiste en dar una organización política a los cuadros intermedios, a las regiones o provincias constituidas en verdaderos Estados en el interior del propio Estado. Así se oponen los Estados miembros federados al Estado federal que los engloba y coordina<sup>2</sup>

Y finalmente, en cuanto a la relación entre federalismo y descentralización, este clásico especialista francés establece lo siguiente:

Ha surgido una discusión teórica sobre la distinción entre el 'federalismo' propiamente dicho y la 'descentralización'. De hecho no existe ninguna diferencia de naturaleza, sino tan solo de grado: la descentralización es un federalismo atenuado; el federalismo, una descentralización muy avanzada<sup>3</sup>.

En el Diccionario de ciencias políticas y sociales se señala el término federalismo bajo la siguiente óptica.

El federalismo es una forma de Estado o una concepción de la organización republicana que se basa en la asociación voluntaria o federación de entes estatales, los cuales delegan algunas de sus atribuciones para constituir el poder central.<sup>4</sup> (Subrayado nuestro)

Al referirse al federalismo latinoamericano, la obra señala:

En América Latina, el federalismo inspiró diversos movimientos políticos que propugnaron esta fórmula para la organización de los estados en la primera época de la emancipación, aunque sólo arraigó en México, Argentina y Brasil.

Un caso clásico de Estado Federal es el que encontramos en la Confederación Suiza, cuya Constitución, sancionada en 1874, señala en su Artículo 2º que la Confederación tiene por objeto asegurar la independencia de la patria contra el extranjero, mantener la tranquilidad y el orden interno, proteger la libertad y los derechos de los confederados y acrecentar la prosperidad común. En su Artículo 3º queda claramente establecida la naturaleza del régimen federal cuando señala que los Cantones son soberanos en tanto que su soberanía no está limitada por la Constitución Federal y, como tal, ellos ejercen todos los derechos que no son delegados al poder federal.<sup>5</sup>

En el volumen colectivo Descentralización política y consolidación democrática, se plantea el actual proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en estas dos últimas décadas del siglo XX en América Latina como el producto de la emergencia de la "redemocratización" del Estado y la vinculación entre formas de estado y políticas de desarrollo. En este sentido, dice Dieter Nohlen:

En América Latina, la idea de la descentralización se plantea, tanto en realidades donde dominan, por ejemplo formas unitarias muy centralizadas, como también, donde existen federalismos desvirtuados que quieren abrirse.<sup>6</sup>

En ese sentido, ubicado en la década de los 80, el autor habla del problema de la descentralización en relación con tres niveles de redemocratización: 1) Mayor democratización institucional, frente a la mayor concentración y centralización en regímenes de gobierno, especialmente, fuertemente presidencialistas. 2) Mayor democratización social, para permitir el acceso de la comunidad organizada en los asuntos públicos y 3) Mayor democratización socioeconómica para mejorar la asignación de los recursos estatales, dando prioridad a los



criterios regionales y comunales en la inversión pública. Por su parte, José Arocena, partiendo de la tradicional pugna histórica entre centralistas y descentralistas, unitarios y federales en América Latina, señala como ambos polos se han nutrido del liberalismo de la época con dos registros diferentes:

Por una lado, se plantea un orden basado en funciones racionalmente restringidas, monopolizadas por el Estado-nación de tal manera que la centralización del poder político se convierte en garante de las libertades y derechos individuales. Por otro lado, el liberalismo contractualista inspira una concepción descentralizadora, que parte del supuesto de que la democracia sólo es posible en unidades territoriales de pequeña escala.<sup>7</sup>

Un fuerte poder político-administrativo centralizado y geográficamente concentrado para evitar la descomposición territorial frente a una descentralización de esa misma estructura político-administrativa, que le devuelva a cada componente territorial su capacidad de autodeterminación, apoyada en la existencia de "identidades regionales y locales que alimentan a las demandas descentralizadoras" parecen ser los extremos del debate. Sin lugar a dudas, estamos frente a una dimensión del problema que nos remite primero, al proceso mismo de la democracia y su funcionalidad y, en segundo lugar, al ordenamiento político-administrativo del territorio que conforma un Estado.

Los problemas de fondo de la **redemocratización** y la descentralización serían, en este sentido:

**Descentralización y participación**, donde se persigue la "valorización del espacio local como un medio apto para el desarrollo de prácticas participativas"

**Descentralización y privatización**, donde se enfrentan las posiciones neoliberales que plantean que "La empresa privada debe actuar no solamente en las áreas productivas o comerciales, sino también en la salud, la seguridad social, la educación, etc."<sup>8</sup> y las posiciones que desde la llamada sociedad civil tienden a favorecer a los llamados "sectores populares" y sus organizaciones que como entes también privados desarrollan "formas alternas de desarrollo frente a la crisis de los Estados benefactores" En este sentido, los procesos de descentralización y privatización pasan por el diseño de una nueva relación Estado-Sociedad civil.

**Descentralización y microdesarrollo**, lo cual supone liberar la capacidad creadora de las sociedades locales. Sin embargo: "Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder."<sup>9</sup>

Sin agotarlos, es en estos problemas de fondo que debe centrarse el debate político actual, en especial, el que nos impone desde ya, el propio proceso constituyente. La disyuntiva podría establecerse de la siguiente manera: Descentralizar para lograr, a todos los niveles, una mayor democratización del Estado y del Gobierno; ó descentralizar para avanzar en un proyecto político de "federalización del Estado", buscando un cambio institucional en la estructura del Estado-Nacional que no supone mayor democracia sino, más bien, reparto del poder entre las clases dominantes y los grupos políticos hegemónicos de cada región.

Una lectura crítica y atenta acerca del conflicto federalista en Venezuela parece responder más a esta segunda opción, con el paréntesis del contenido democratizador del movimiento

federal zamorista del siglo pasado que, dicho sea de paso, no llegó a transformarse en poder y cuyas banderas “federales” deben analizarse detenidamente a fin de clarificar su utilización en el momento político actual, que no es otro que el de una profunda transformación institucional de la organización del Estado venezolano.

### **Federalismo y democracia en las Constituciones venezolanas**

Veamos como se presenta el problema en las Constituciones venezolanas de 1811, 1819, 1830, 1864, 1946 y 1961, para luego pasar revista a los principios y contenido del movimiento federal venezolano del siglo pasado.

En la Constitución de 1811, Constitución originaria de la República, se dice en el Preámbulo: “Nos, el pueblo de los Estados de Venezuela, usando nuestra soberanía(...) hemos resuelto confederarnos solamente para formar y establecer la siguiente constitución.” Se aprecia que se trata de un acto donde las antiguas provincias coloniales españolas, asumen la independencia desde un punto de vista autónomo y por ello sancionan la constitución de 1811 como un pacto federal, aunque no funcionaban como entes autónomos, puesto que ya estaban integradas y subordinadas a la Capitanía General de Venezuela, desde 1777. Esta visión de los constituyentes de 1811 va a ser fatal a la hora de defender la nueva República frente a la reacción monárquica española, sin descontar también –porque era una república esclavista y censitaria– la reacción popular al nuevo orden político republicano, apreciado como algo ajeno y claramente opresor por su decidido carácter mantuano. El análisis de Bolívar en su documento de Cartagena, 1812, es contundente al respecto. He aquí la descripción apasionada, es cierto, del drama de aquel primer ejercicio federal:

La subdivisión de la Provincia de Caracas proyectada, discutida y sancionada por el Congreso Federal, despertó y fomentó una enconada rivalidad en las ciudades, y lugares subalternos, contra la capital: “la cual decían los congresales ambiciosos de dominar en sus distritos, era la tirana de las ciudades, y la sanguijuela del Estado”. De ese modo se encendió el fuego de la guerra civil...<sup>10</sup>

Y anota, además, el futuro Libertador:

Pero lo que debilitó más el Gobierno de Venezuela, fue la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija a si mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía. Tal era el verdadero estado de la confederación. Cada provincia se gobernaba independientemente; y a ejemplo de éstas, cada ciudad pretendía iguales facultades alegando las prácticas de aquellas y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode.

Aquí el problema de fondo es doble: Por un lado, es evidente que el planteamiento federalista en aquellos momentos de crisis del poder colonial no sólo fue errático sino fundamental en la caída de la Primera República. Pero, por otro lado, cabe preguntarse, ¿por qué se asumió el modelo federal en 1811?. ¿Es que realmente Venezuela no existía como unidad político-territorial a la hora de declararse la independencia aquel año de 1811? ¿Es que para los constituyentes del año 11 el federalismo era un sinónimo o un instrumento de la democracia que aspiraban imponer constitucionalmente?

Parte de las respuestas hay que buscarlas en un análisis más detallado y objetivo de las fuerzas políticas e ideológicas que se movían en aquellos primeros años de la República. Pero,



a nuestro juicio, es evidente que aquel federalismo no significaba más y mayor democracia para la sociedad venezolana de entonces. Y por otro lado, tampoco es cierto que en aquel año 11 Venezuela como nación no existiera, sino como una sumatoria de provincias autónomas. Nuestro federalismo hay que buscarlo, en consecuencia, en los intereses regionales de las aristocracias de la tierra que aspiraban el dominio de cada uno de sus pequeños feudos, si cabe la palabra. Junto a Federico Brito Figueroa hemos intentado reconstruir los hitos más significativos del proceso de conformación político-territorial, jurídico, económico-social y cultural de Venezuela como hecho nacional antes del 19 de abril de 1810.<sup>11</sup>

Sin embargo, conviene recordar que en nuestro medio historiográfico, un estudio de este tipo, dirigido a establecer de manera sistemática y por encima de la narración de guerras y caudillos, los hitos fundamentales de formación histórica de la Nación Venezuela, está por realizarse, aunque estamos conscientes de que existen importantes antecedentes.<sup>12</sup> Por ello, en este momento llamamos la atención acerca del necesario estudio de aquella época, en su discurso y en su realidad. La confrontación de la dialéctica estado-nación/provincias hispanas/estado-gobierno cobraría desde esa perspectiva, una dimensión central en el análisis, lo cual permitiría superar el escollo federalismo-centralismo que se ha proyectado como el núcleo central del debate político a lo largo de todo nuestro convulsionado siglo XIX.

Finalmente dos acotaciones más sobre el proceso constituyente del año 11. Del discurso conservador del año 10, alrededor del Cabildo, aún dominado por el autonomismo castellano y el respeto a los derechos soberanos del rey, pasamos a los albores de un republicanismo que asume al territorio de la Capitanía General de Venezuela y a sus habitantes como los fundamentos de la Nación venezolana y a las antiguas provincias hispanas – unas subordinadas judicialmente a la Audiencia de Santa Fé de Bogotá hasta 1786 y la de Caracas hasta esa misma fecha a la Audiencia de Santo Domingo – como la base político-territorial del nuevo Estado. De allí que sea necesario y lógico que al convocarse a la elección de los diputados a aquel primer Congreso venezolano, la alocución sea dirigida a los habitantes de Venezuela, mientras se veía el problema de la representación de todo el país de la siguiente manera:

Veía la Junta Suprema que antes de la unión de los diputados provinciales, sólo incluía la representación del pueblo de la capital; y que aún después de admitidos en su seno los de Cumaná, Barcelona y Margarita quedaban sin voz alguna representativa las ciudades y pueblos del interior, tanto de esta, como de las otras provincias: veía que la proporción en que se hallaba el número de los delegados de Caracas con los resto de la capitanía general no se arreglaba como lo exige la naturaleza de tales delegaciones, al número de los comitentes...<sup>13</sup>

En consecuencia, la Junta Suprema llamaba a las Juntas Provinciales a “corregir los vicios de que también adolece la constitución de éstas” y a formar “una confederación sólida, responsable, ordenada que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza...” para lo cual “Sin una representación común, vuestra concordia es precaria y vuestra salud peligra.” Finalmente, con el espíritu de una nación que emerge del conflicto político emancipador, la Junta señala: “Toca a la delegación del pueblo de Venezuela reformar en lo posible los vicios de la administración anterior...” Como se puede leer de aquel documento, la invocación es al pueblo de Venezuela. Y, en ese mismo sentido, reza la Declaración del 5 de julio de 1811, al expresar en nombre de la entonces “confederación americana de Venezuela” y “con la voluntad y autoridad que tenemos del virtuoso pueblo de Venezuela” la independencia “de sus provincias unidas”.

Si esto no basta para entender la diferencia que para entonces ya existía entre Venezuela como Nación y la forma confederada que asume aquel nuestro primer Estado republicano, una atenta lectura del Preámbulo de esa misma Constitución nos aclara el tema, cuando se señala lo siguiente: Por un lado se expresa que “conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia, en uso de ellas, tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes” Y por el otro se establece que la “mutua garantía y seguridad que se prestan entre sí los Estados...es la primera y la más sagrada de las facultades de la Confederación, en que reside exclusivamente la Representación Nacional.”<sup>14</sup>

Es claro, en consecuencia, que a pesar de aquel federalismo presente, Venezuela aparece como una nación en la mente y espíritu de aquellos hombres. Otra cosa será la organización del Estado que en aquellas circunstancias asume la forma federal, dándole a cada una de aquellas provincias “su Soberanía, Libertad e Independencia” tal como reza en el Preliminar de la Constitución de 1811, con lo cual se le daba a cada provincia constitutiva de la Capitanía General de Venezuela el carácter de Estado independiente, principio del fin de aquella república que cayó rápidamente en manos realistas en 1812.

Después vendrá la Constitución de 1813 y, especialmente, la Constitución de 1819, muy influenciada por el pensamiento político de Bolívar y de claro sentido unitario centralista, como debía ser en aquella época de guerra y en cuyo Artículo primero se establece: “La República de Venezuela es una e indivisible”, formada por diez provincias con sus respectivos departamentos y parroquias. Sin embargo, es una Constitución más democrática que la Constitución federalista del año 11, pues contó con un Reglamento Eleccionario que impuso el sufragio directo y no de segundo grado como en el 11, además de que le dio – en su Artículo 8º- un carácter más universal al votante, pues podían votar “todos los oficiales, sargentos y cabos, aunque carezcan de fondos raíces o equivalentes designados en esta insurrección...”.

Esta Constitución, muy influenciada aunque no determinada totalmente por el pensamiento político de Bolívar, plantea el modelo de un Estado Nacional unitario, una estructura de Estado-gobierno fuertemente centralizado por razones del conflicto militar, pero altamente democrática al eliminar la elección censitaria, vale decir, la condición de contar con rentas mínimas para poder votar. Es así como se puede leer en el Art. 2º de su Reglamento Electoral: “Todo hombre libre tendrá derecho de sufragio, si además de esta calidad fuere ciudadano de Venezuela, mayor de 21 años siendo soltero, o menor siendo casado; y si cualquiera que sea su estado, tuviere una propiedad de cualquier clase de bienes raíces o profesare alguna ciencia o arte liberal, o mecánica.”<sup>15</sup> Como se ve, no se le impone un valor a los bienes raíces y se incluyen a todos los soldados y oficiales del ejército, así como a los sectores productivos, por más humildes que sean.

En la Constitución de 1830, con la cual se restituye de nuevo Venezuela como República soberana independiente, después de la desintegración del verdadero proyecto confederativo bolivariano de la Gran República de Colombia, se establece lo que sigue:

Art. 1º: La Nación Venezolana es la reunión de todos los venezolanos bajo un mismo pacto de asociación política para su común utilidad. Art.3º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación, y no puede ejercerse sino por los poderes públicos que establece esta constitución. Art. 6º.- El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular representativo, responsable y alternativo.<sup>16</sup>

Si bien se asume el carácter unitario de la Nación y se establece un Estado centralizado, el



aspecto democrático se reduce en lo referente al régimen electoral, un paso atrás al impuesto por El Libertador en 1818. En el Art. 14 se puede leer al respecto, la vuelta al régimen censitario:

Para gozar de los derechos de ciudadanos se necesita: 1º. Ser venezolano. 2º Ser casado mayor de veintiún años. 3º Saber leer y escribir; pero esta condición no será obligatoria hasta el tiempo que designe la Ley. 4º Ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual sea de cincuenta pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produzca cien pesos anuales sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos.<sup>17</sup>

Sin lugar a dudas, este régimen electoral y la permanencia de la esclavitud le dan a los gobiernos que se levantan sobre aquella Constitución su carácter eminentemente oligárquico y excluyente. Con razón ha señalado Federico Brito Figueroa en su obra **Tiempo de Ezequiel Zamora**:

Ha quedado suficientemente demostrado que el 8 % de la población tiene derecho a participar en las elecciones de primer grado, pero que en la práctica sólo el 4% ejerce ese derecho. En las elecciones de segundo y tercer grado la proporción de ciudadanos activos, o, mejor dicho, de ciudadanos de primera categoría es todavía más reducida. En consecuencia, hasta 1838 solamente hay representantes godos u oligarcas en los Concejos Municipales, Asambleas Provinciales y Congreso Nacional.<sup>18</sup>

Avanzado el siglo y producto de la Guerra Federal, se sanciona en una Asamblea Nacional Constituyente la Constitución de 1864, la cual se establece lo siguiente:

Art 1º.- Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Art. 2º.- Los límites de los Estados que componen la Federación venezolana, son los mismos que en el año 1810 correspondían a la antigua Capitanía General de Venezuela. Art. 12º.- Los Estados que forman la Unión venezolana, reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política, y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución. Art. 122.- Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente por la Legislatura Nacional, si lo solicitare la mayoría de las Legislaturas de los Estados; pero nunca se hará la reforma sino sobre los puntos a que se refieren las solicitudes de los Estados.<sup>19</sup>

Ahora bien, ¿cómo y porqué se reactiva de nuevo la idea federal a mitad del siglo XIX?. Al rastrear el fenómeno nos tenemos que dirigir a las campañas periodísticas impulsadas por Antonio Leocadio Guzmán en *El Venezolano* a partir de 1840 y al debate político que se desarrolla alrededor de la Convención de Valencia de 1858, en la que resurge de nuevo la polémica doctrinaria, hay que decirlo, entre el centralismo, la descentralización, el unitarismo y la federación. Del papel de Guzmán dice J.A. de Armas Chitty, que la federación, "como creación ideal y después como movimiento armado" en el cual centró el pueblo sus esperanzas de cambio contra el régimen oligárquico y esclavista que se instaura en el país después 1830, fue "hija de la predica de Guzmán entre 1840 y 1845"<sup>20</sup> Eleonora Gabaldón en libro dedicado al estudio de la Convención de Valencia señala que una revisión de los

contenidos de *El Venezolano* en aquellos años permite afirmar que “no aparecen desarrolladas tesis que propongan formal y consistentemente el federalismo como sistema de gobierno. Más aún, se identifica la voz liberal con las instituciones que guían a la República en aquellos momentos.” Sin embargo, a pesar de que no debe confundirse federalismo con democracia, lo cierto es que para el liberalismo de entonces comandado por el viejo Guzmán, tal vinculación se establece en la práctica y, como bien observa Eleonora Gabaldón en el libro que venimos citando, la proposición federal aparece como un “comodín” que se explica claramente cuando el propio Guzmán confiesa:

No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación cuando no saben lo que esta palabra significa. Esta palabra salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea, porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo.<sup>21</sup>

Y efectivamente, el tema federalismo-centralismo entra al debate político republicano en la Convención de Valencia de 1858, siendo uno de sus adalides Fermín Toro, quien en una de sus intervenciones en aquel Congreso, confronta los peligros del centralismo con las virtudes del federalismo, régimen que caracteriza como “...la más perfecta hasta hoy de las instituciones políticas”, el cual supone, por tanto, “más capacidad, más conocimientos, más moralidad” y que por ser el sistema en que se “realiza plenamente la libertad”, entonces “tenemos razón también para no admitirlo en toda su plenitud.” Es por ello, que frente a aquel dilema, entre un centralismo “expuesto y tentador” y un federalismo “irrealizable por ser demasiado complejo para nuestra situación actual”, Toro aboga por un sistema intermedio cuya meta debe ser “la descentralización administrativa y el ensanche del poder municipal.”<sup>22</sup> Empieza a construirse en mente de nuestro ideólogo liberal un tipo muy particular de federalismo, el mismo que ya había señalado el propio Juan Vicente González, desde el bando conservador, cuando escribía en *El Foro*, en polémica con los liberales: “Federación administrativa. ¡Bien! Pero centralización política. La fuerza de Venezuela está en su unidad, en la unidad de sus pensamientos y de sus impulsos.”<sup>23</sup>

La propia prensa sirve de escenario a este mismo debate, como es el caso de diarios como *El Triunfo Nacional* de Caracas, *El Cronista*, de Valencia, *El Progresista* de Barcelona o *La Regeneración* de Puerto Cabello. En este último, por ejemplo, se señala como el federalismo “es un movimiento de la circunferencia hacia el centro o la reunión de muchas cosas en una sola...” Por lo tanto, aplicado este sistema a Venezuela, “no se efectuaría la unión, sino la desunión o separación de sus partes, debilitando así necesariamente la unidad nacional...”<sup>24</sup>

Sin embargo, las ideas un poco disimiles de la federación como equilibrio entre los intereses regionales y la necesidad de construir un Estado Nacional fuerte y unificado y la federación como reivindicación de democracia, soberanía popular, alternabilidad e igualdad social van tomando cause social y político y es así como el conflicto que sigue a la Convención de Valencia entre liberales y conservadores, entre amarillos y colorados, va a sintetizarse, tanto arriba como debajo de la pirámide social en un conflicto, además, entre centralistas y federales. Por ello dice Díaz Sánchez: “¿Qué es la Federación?, ¿Qué representa? ¿Qué significa?. Nada, pues que no la conocen. Todo, porque tienen fe en ella. Tan extraña es esta palabra que no saben siquiera pronunciarla y dicen Feberacion. Viva la Feberación.”<sup>25</sup>

Pero la Federación se transforma en movimiento social y se internaliza en la mentalidad del pueblo como esperanza de redención. Y el momento llega cuando el 20 de febrero de 1859



estalla la Guerra Larga, la Guerra Federal. Ese día, los liberales toman el Cuartel de Coro al grito de **¡Viva Falcón! ¡Viva la Federación!**. El Federalismo entraba de nuevo a la historia de Venezuela, pero ya no de mano de los mantuanos del 11, sino impulsado por las bayonetas de los sin tierra. El 22 de febrero de aquel año 59 Zamora pisaba tierra venezolana para tomar las riendas de aquel movimiento. Federación es revolución, aun después de la muerte del caudillo en San Carlos. Y es aquí donde se bifurca ese federalismo "a la venezolana". Por una lado, el federalismo regionalista y, por el otro, el federalismo igualitario y democrático que construye en su mente el pueblo venezolano.

Por ello el Federalismo de la Constitución de 1864 es fundamentalmente un acto de reivindicación de las soberanías provinciales, mientras la democracia social y política se queda en las leyes. Es así como el Estado Nacional venezolano se desintegra en veinte soberanías de estado, reuniéndose a la vez las partes bajo un estatuto de confederación. En nuestro caso, el movimiento federal se nos presenta como un proceso que busca reivindicar la autonomía provincial, regional o estatal, pero abriendo un peligroso camino a la desintegración nacional y es así como ha permanecido hasta nuestros días. Se intenta descentralizar el aparato del Estado pero tomando al federalismo como única vía, confundiendo lo estrictamente administrativo con lo político organizativo que encierra en la teoría constitucional lo federal. Mientras tanto, lo democrático queda en el olvido, o en todo caso en el discurso demagógico de turno.

Mientras tanto, el centralismo avanza. Un año después de la Asamblea Constituyente de 1864, se sanciona, con fecha 13 de junio de 1865, una Ley que impone el obligatorio cumplimiento de la Constitución por parte de los Estados y se interviene la "soberanía" de cada estado con el nombramiento por parte del Estado central de un Procurador encargado de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución Federal. Ya en la Constitución guzmancista de 1874, etapa en la que se comienza un importante proceso de centralización administrativa, el concepto fundamental es el de la denominada "soberanía no delegada". En el texto constitucional se puede leer lo siguiente:

Art. 1º.- Los Estados que la Constitución de 28 de marzo de 1864 declaró independientes y unidos para formar la Federación Venezolana, y que hoy se denominan...se comprometen á continuar formando una sola Nación independiente y soberana, bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela. Art. 12.- Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución. 13.- quedan comprometidos a: 1º A organizarse en base a los principios del gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable...<sup>26</sup>

Sin embargo, en la Constitución de 1881 la centralización como mecanismo de unificación del Estado Nacional ya se impone, puesto que los veinte estados "soberanos" se reducen a nueve grandes entidades políticas, denominadas indistintamente estados pero que reúnen en su seno otros estados que ahora pasan a ser secciones. El federalismo es una mera palabra, porque la realidad está dominada por el centralismo administrativo y la autocracia política. Ya avanzado el siglo XX, en la Constitución de 1947 se sigue hablando de los Estados Unidos de Venezuela, del territorio de la Capitanía General de Venezuela de 1777 como base del territorio nacional, de la división interna territorial de 1856 y en el Art. 79, en el espíritu de la de 1830, que "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio y por órgano de los Poderes Públicos." En el Art. 111 se señala que "La Nación garantiza la autonomía de las Municipalidades..." , se repite lo de las autonomías de los Estados pero se

señala:

...que su primer deber es la conservación de la independencia y la integridad de la Nación. En consecuencia, los Estados jamás podrán romper la unidad nacional, ni se aliarán con potencia extranjera, ni solicitarán su protección, ni podrán cederle porción alguna de su territorio, sino que se defenderán y defenderán a la Nación de cualquier violencia contra la soberanía nacional.

Aquí ya están presentes las grandes competencias que le corresponden al Poder Nacional (Art. 138) y el Título IX "De la Reforma Constitucional" donde se lee: "Art. 248.- Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente a iniciativa de las Asambleas Legislativas o del Congreso Nacional en cualquiera de sus Cámaras."

Estos son, pues, los antecedentes del 61. Vale la pena revisar el debate del Congreso que sancionó la referida Carta Magna con relación al tema central de este estudio: Federalismo, democracia y descentralización. El tema se recoge en las Actas N° 7 y 8 de las sesiones del doce y dieciséis de marzo de 1959. Allí, de nuevo encontramos las tendencias en pugna, aunque va a prosperar una salida *sui generis* al problema. El senador Ramón Escovar Salom, quien propone de plano la eliminación de las Asambleas Legislativas, opina que "...la Federación ha representado en Venezuela una tendencia hacia la dispersión por lo que la forma federal debe eliminarse o desarrollarla de acuerdo con los principios constitucionales.". Siendo el federalismo una organización propia de Estados de gran extensión territorial y densas poblaciones, aboga por un equilibrio de poderes "en el binomio Estado Nacional-Municipio".

Por su parte el diputado Gonzalo Barrios señala que en Venezuela "la palabra federal tiene un sentido igualitario y anti-oligárquico y ese sentido debe definirse la federación", mientras el senador Arturo Uslar Pietri se inclina por el sentido que en el país se le ha dado al término federal, más que un sistema de gobierno, "un hecho histórico", por lo cual apoya la idea de definir la palabra federación en el texto constitucional.

Es en este contexto, que el senador Ambrosio Oropeza propone darle "su sentido social a la palabra federal y explicar en el propio texto de la Constitución el sentido que en Venezuela tiene el término federal.", <sup>27</sup> planteamiento que apoya la Comisión y que va a darle contenido a la redacción final del Artículo 2 de la Constitución del 61, el cual queda elaborado finalmente de la siguiente manera:

Art. 2º.- La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución.

## **FEDERALISMO, DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL SIGLO XXI.**

### **ANTESALA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

Ahora bien, ¿cuál es ese federalismo al que se refiere la Constitución del 61? Para Allan Brewer Carías: "...nuestra forma de Estado es la de una Federación, pero una Federación centralizada, lo cual, insistimos es una contradicción *in terminis*."<sup>28</sup> Por ello, el problema se presenta para este autor de la siguiente manera:

...estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos,



transfiriéndole competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa **el nuevo federalismo** que debe desarrollarse en el país, y que se ha venido propugnando en los últimos años.<sup>29</sup>

En este sentido, para Brewer Carías, frente al dilema federalismo-centralismo, lo que está planteado es escoger entre dos caminos, a saber:

...terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos y previendo simplemente demarcaciones administrativas del Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y establecer un nuevo federalismo.<sup>30</sup>

Tomando partido por el segundo camino, Ricardo Combellas, parte de la importancia que tiene en ese proceso de "nuevo federalismo" la aprobación de la "Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado" y de la "Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público", ambas de 1989, antecedentes que permiten establecer la necesidad de "plasmar una nueva configuración del Estado, donde se consagren nuevos principios y competencias federales, dentro de los indiscutibles logros de unidad e integración política alcanzados en la centuria por el Estado central."<sup>31</sup>

Tanto para Brewer Carías como para Combellas la tarea centralista como mecanismo de integración nacional ha sido cumplido, por lo tanto, el federalismo es asumido como un estadio de desarrollo, natural y necesario en la evolución del Estado venezolano. Para ambos juristas, el problema parece ser eminentemente técnico, de ordenamiento y funcionalidad del Estado, para lo cual la descentralización es asumida como un mecanismo que debe culminar con la transformación de la organización política del Estado, de Estado-Nacional unitario y de tradición centralista desde la construcción misma de la administración pública nacional a partir de la séptima década del siglo XIX, en Estado Federal. De nuevo la forma federal se transforma en instrumento de democratización. El problema, como ayer, es el efecto disgregador de una medida que puede lesionar la integridad nacional a futuro.

En el proceso constituyente de 1999, el documento elaborado por la Comisión Constituyente Presidencial y que ha salido publicado con el título de *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, nuevamente aparece el tema del federalismo, tal como fuera planteado en su oportunidad por los autores arriba señalados. En el Título III, "De la Federación, Competencias Nacionales y Competencias de los Estados", Capítulo I, Disposiciones Fundamentales, se puede leer:

Art.- Venezuela es un Estado Federal que se rige por los principios de integración, coordinación, concurrencia, solidaridad y subsidiariedad.

Y en artículo siguiente:

Art.- La descentralización es una política estratégica nacional, que tiene como objetivos fundamentales la profundización de la democracia...<sup>32</sup>

Entre las dos opciones históricas de un Estado unitario descentralizado y un Estado Federal, la Constitución que propone el Presidente Chávez toma nuevamente el camino del federalismo. Pero ¿qué tipo de federalismo es este?, ¿Cuáles sus consecuencias nacionales?. Los efectos políticos y sociales pronto podrán evaluarse esperando que este camino federalista no sea puerta abierta a cualquier intento de disgregación del país en esta hora de globalización y localismos. De nuevo federalismo y democratización se interponen en la mentalidad política venezolana, en busca, además, de un nuevo equilibrio regional frente al centralismo. En este conflicto ideológico, político y conceptual, nos inclinamos por tomar la senda del fortalecimiento del Estado Nacional, como Estado unitario, a través de la búsqueda de un equilibrio entre centralismo y descentralización, por un lado, y centralismo y desconcentración administrativa, por el otro, asumiendo el tema de la democratización del Poder Público como el centro fundamental del debate. Para nosotros, el problema no es solamente organizacional sino político, el problema está en construir un sistema político fundado en el ejercicio activo, directo y permanente de la democracia. Allí es donde está la verdadera transformación que aspira históricamente nuestro pueblo. Una nueva constitución no resolverá el problema, pero puede servir de apoyo institucional a las futuras luchas por venir. Es allí donde ciframos nuestras esperanzas de cambio y comprometemos nuestro quehacer de lucha por una verdadera revolución.

## **DEMOCRACIA, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE 1999**

Consecuente con los resultados de la investigación histórica llevada adelante antes de la Asamblea Nacional Constituyente, al iniciarse el debate constitucional participamos en aquellos artículos que de una u otra manera tuvieran que ver con los tres conceptos mencionados: democracia, federalismo y descentralización. En cuanto a la Democracia asumimos, desde la Comisión de Régimen Político, y en el debate de las Plenarias, la defensa de la Democracia Participativa, como una nueva y necesaria dimensión del ejercicio democrático. De ello se desprende nuestra apasionada defensa del Referendo revocatorio como mecanismo concreto de intervención de la ciudadanía en la labor gubernativa a través del seguimiento y control de sus representantes electos, así como del resto de referendos que deben entenderse como instrumentos de participación permanente del pueblo en el ejercicio de sus derechos y deberes públicos. A continuación, presentamos el texto de nuestra intervención sobre este punto en la Asamblea Nacional Constituyente, tal como fuera recogido en su versión taquigráfica:

**Caracas, 25/10/99**

“CONSTITUYENTE ROJAS (REINALDO).- Ciudadano Presidente, ciudadano Vicepresidente, colegas constituyentes. Este es también un tema central de este debate constitucional ya que está referido nada más y nada menos que al tema de la democracia de participación. Pienso que tenemos que tomar en cuenta el mecanismo y el espacio que debe dársele a la ciudadanía y al pueblo para que pueda hacer uso de esa participación y hacer valer la permanente acción de su opinión en cada uno de los temas que crea trascendente.

Quisiera ponerme del lado del ciudadano para plantear que la revocatoria del mandato viene a ser uno de los aspectos fundamentales de esta nueva Constitución. Se trata de la posibilidad que le vamos a dar en esta Constitución al pueblo de Venezuela, de evaluar la acción pública de sus funcionarios y de tener la posibilidad real de revocar el mandato en determinados momentos.

Se ha establecido, en primer lugar, que la revocatoria se puede dar “transcurrido la mitad del período para la cual fue elegido el funcionario”. Sin embargo, pienso que el punto relacionado con la convocatoria del 15 % de los electores inscritos podría ser el aspecto central que legitime la revocatoria del mandato. Pero la condición que se coloca, a mi juicio, pone en entredicho la posibilidad del ejercicio de este mandato, porque, efectivamente, como lo decían algunos constituyentes, solamente con que se retire uno de los participantes del proceso, prácticamente no habría revocatoria del mandato. Sería un saludo a la bandera. Considero que es un tema bastante grave. Entiendo el planteamiento de algunos colegas, el caso del constituyente Gamarra, en



cuanto al problema de la estabilidad política, pero debíamos buscar una fórmula de equilibrio que no haga imposible al pueblo de Venezuela y al ciudadano, al verdaderamente actor de la democracia, este principio de la revocatoria de mandato. Por eso, voy a proponer que se elimine este condicionamiento “siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al acto de votación en que fue elegido el funcionario” y que simplemente se lea: **“Cuando la mayoría absoluta de participantes al referendo hubiera votado a favor de la revocatoria, se considerará revocado su mandato”**. En todo caso, pudiera manejarse el criterio de elevar la convocatoria de un 15% a un 20%, si el problema está casualmente en darle seriedad y exigirle a quienes van a convocar una revocatoria que tomen en cuenta una serie de principios fundamentales como el de la estabilidad política.

Por ello me voy a ir por esa idea de quitar ese condicionamiento y someterlo a la decisión y discusión de la Asamblea. Gracias.”

**Caracas, 25/10/99**

“Proposición del Constituyente

Reinaldo Rojas:

Artículo 76.- Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables transcurridas la mitad del período. Cuando la mayoría absoluta de participantes en el referendo hubiere votado a favor de la revocatoria, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme con lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.”

“CONSTITUYENTE ROJAS (REINALDO).- Ciudadano Presidente: Pienso que la propuesta formulada por mí, de eliminar un aparte del párrafo – del condicionamiento – , es igual a la del constituyente Segundo Meléndez y parecida a la del constituyente Liborio Guarulla; pienso que podrían unirse – si los colegas están de acuerdo – porque es la misma, e integrarla y votarla. Así serían solamente la proposición de la Comisión y la nuestra, de eliminar el condicionamiento: “Siempre que hayan concurrido al Referendo un número de electores igual o superior”, etcétera.”

“Proposición del Constituyente

Reinaldo Rojas:

Artículo 76.- Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables transcurrida la mitad del período...cuando la mayoría absoluta de participantes en el referendo hubiere votado a favor de la revocatoria, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme con lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.”

Es todo.”

En cuando al debate federalismo-descentralización, tratamos de identificar cada concepto y separar su utilización indiscriminada en el texto constitucional. Tomamos partido por un Estado Nacional unitario, como forma de organización del Estado-Nacional venezolano como entidad político-territorial, y de una Administración descentralizada, como principio de acercamiento del Poder Público en su dimensión administrativa con el ciudadano, tocando con ello el problema e fondo que sigue siendo, como ayer, la relación del ciudadano con el Estado y su aspiración por una verdadera democratización del funcionamiento de los poderes públicos.

Así, cuando tocó debatir el Artículo 4° referido a la organización de la República propusimos, sin éxito, la siguiente redacción: **La República de Venezuela es un estado social de derecho, de administración descentralizada que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad**. Con ello pretendíamos cerrar el viejo debate federalismo-centralismo que se ha mantenido en suspenso en nuestro país desde 1859, el cual, además de ser falso en relación a su contenido social, sólo ha servido para manipular la conciencia política del venezolano que cree que cuando lucha por el federalismo está luchando por la democracia. Nuestro propósito fue y lo seguirá siendo demostrar que el debate político al cual debemos concentrarnos es de enfrentar y diferenciar la democracia verdadera de la falsa democracia. Seguidamente, presentamos la versión taquigráfica de nuestra intervención en este punto en la Asamblea Nacional Constituyente:

**Caracas, 19-10-99**

“CONSTITUYENTE ROJAS (REINALDO).- Ciudadano presidente, colegas constituyentes: Efectivamente el tema del Federalismo es uno de los temas históricos en el debate político de Venezuela como República. Realmente debíamos contar con mayor información histórica, y con una clara conceptualización de términos, que nos permita a nosotros definir qué es un Federalismo, qué es un Estado unitario históricamente hablando, qué es Descentralización y qué es Centralismo.

Como planteó el constituyente Olavarría, en toda la Historia Republicana de Venezuela el concepto Federal ha estado presente, pero más como una palabra que como una realidad, pero esa realidad tiene sus efectos políticos. Creo que debíamos de tratar de zanjear finalmente este debate histórico, ya que si revisamos todas las discusiones generadas especialmente en la Convención

de Valencia del 1858, así como en el debate que se generó en la Constituyente de 1947 y en el Congreso de 1961, nos damos cuenta de que ha existido interesadamente una confusión de términos entre Federalismo y Centralismo.

Sabido por todos es cómo el término entró en el imaginario político venezolano con la Guerra Federal. Pero para el pueblo de Venezuela el Federalismo es igualdad, es democracia, y así lo asumió en la guerra social federal del siglo pasado, y para las oligarquías regionales el Federalismo es la autonomía y la segregación. Por eso es un término confuso, y por ello, para abordar de manera sistemática y ordenada este problema, he elaborado un documento de investigación histórica, porque es mi campo, que he denominado Democracia, Federalismo y Descentralización, partiendo del concepto mismo de que el estado federal consiste en dar una organización política a los cuadros intermedios, a las regiones o provincias, constituidas en verdaderos estados en el interior del propio Estado. Así se oponen los estados miembros federados al Estado Federal que los engloba y coordina.

Si revisamos esta conceptualización que tomo de Maurice Duverger, nosotros no hemos sido nunca una Estado Federal. Por eso debemos tomar el concepto de que éste ha sido un estado históricamente unitario, y si éste término no nos gusta, debiéramos simplemente establecer el criterio de lo que ha sido Venezuela desde 1810 en adelante hasta nuestros días, un Estado que ha tratado de desarrollarse como una entidad única. Por eso quiero citar textualmente la Constitución de 1819 elaborada bajo la inspiración de El Libertador, ya que en su artículo 1º del Título 2. De la República y división de su territorio. Sección Primera. De la República, se dice: "La República de Venezuela es una e indivisible". ¡Y así deberá seguir siendo históricamente!. (Aplausos)

En consecuencia, propongo de no tomarse en cuenta el planteamiento que se hizo inicialmente de diferir este debate histórico, que determina la estructura del Poder Público, de la bicameralidad o la unicameralidad, del peso del municipio y del papel de las gobernaciones, entonces yo propondría que el artículo 4º se leyera: **La República de Venezuela es un estado social de derecho, de administración descentralizada que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad**, que son casualmente los conceptos que definen a la descentralización.

En consecuencia, quiero plantear que hay que zanjar esta polémica. Si leemos el planteamiento de hombres como Fermín Toro, que fueron desescuchados en 1858, si desestimamos los planteamientos hechos por los mismos congresantes del 61, y allí están sus actas, veremos cómo en todos ellos existe el planteamiento de que la federación es un hecho histórico en Venezuela, más que una forma de organización del poder, y creo que en el momento actual, en el que Estado nacional venezolano como cualquier otro estado nacional de nuestro tiempo, se encuentra presionado...

EL PRESIDENTE (Interrumpiendo). - Se le agotó el tiempo, ciudadano constituyente.

CONSTITUYENTE ROJAS (REINALDO).- ... por localismos y globalizaciones, debemos fortalecer el concepto de nación venezolana y buscar en la Descentralización, el equilibrio entre el centro y regiones, cuidando no confundir los términos. Por eso voy a proponer esta última redacción para su consideración y aprobación.

Muchas gracias, ciudadano presidente. (Aplausos)."

Conviene señalar, después de releer el anterior estudio historiográfico y la posición tomada por nosotros en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que efectivamente en Venezuela, la noción federal tiene dos connotaciones o sentidos diferentes: Una connotación de democracia política y social y otra connotación de autonomismo y regionalización, ambas presentes en el texto constitucional del 99 que finalmente trata de conciliar en su esencia el carácter unitario y descentralizado del modelo de Estado que se establece en la referida Constitución.

Finalmente, como ciudadano y como actor político, mantengo el planteamiento de que por la vía de la **racionalidad política** la tarea debe ser la de construir socialmente un concepto de Estado y de Gobierno realmente democrático tanto en su dimensión horizontal (espacio nacional-regional-municipal-local) como vertical (estructura nacional-regional-municipal-local). Sin embargo, en mi condición de historiador, de analista de los procesos sociales, me interesa indagar con mayor profundidad acerca de esta imagen de lo **federal** que a lo largo de su historia republicana ha construido el pueblo venezolano, como idea de nación y de democracia. Se trata de una investigación que partiendo de la reconstrucción social y política del movimiento federal y sus implicaciones ideológicas y constitucionales, lo cual en parte caracteriza el enfoque de nuestro primer ensayo de aproximación, se adentre en el campo de la mentalidad política del pueblo venezolano a partir del estudio de la conformación del universo de sus símbolos y representaciones colectivas.

## CITAS Y REFERENCIAS

1 Duverger, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional** (Ediciones Ariel, Caracas-Barcelona. 1962. p. 59 y 60.

2 **Ibid.** P. 75.

3 **Idem.**



- 4 **Diccionario de ciencias políticas y sociales**. Buenos Aires: Punto Sur editores. 1989. p. 243.
- 5 **Constitution fédérale de la Confédération suisse**. Berne: Edité par la Chancellerie fédérale. 1997.
- 6 Nohlen, Dieter. (Editor). **Descentralización política y consolidación democrática**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad. 1991. p. 12.
- 7 **Ibdi**. p. 18.
- 8 **Ibid**. p.20.
- 9 **Ibid**. p. 21.
- 10 Bolívar, Simón. **Obras Completas**. La Habana: s/f. Vol. III. P. 543.
- 11 Cf. Brito Figueroa, Federico y Reinaldo Rojas. "El mar en la formación del territorio y la nación Venezuela." **El Impulso Literario**. Barquisimeto, 12-12-93. P. C-6.
- 12 Desde 1993 hemos venido trabajando en base a ensayos y conferencias individuales en el desarrollo de un proyecto de mayor envergadura que hemos denominado inicialmente, **Venezuela: la construccion de una nación. 1498-1998**.
- 13 "Alocución y reglamentación para la elección de diputados al primer Congreso de Venezuela." En: Rodulfo Cortés, Santos. **Antología Documental de Venezuela**. Caracas: Editortial Pregón. 1960. P. 245.
- 14 "Constitución Federal para los Estados de Venezuela...". En: **Ibid**. P. 260.
- 15 En: Acosta Saignes, Miguel. **Acción y utopía del hombre de las dificultades**. La Habana: Casa de las Américas. 1977. P. 269.
- 16 En: Rodulfo Cortés, Santos. **Op. Cit**. P. 507.
- 17 **Ibid**. P. 509.
- 18 Brito Figueroa, Federico. **Tiempo de Ezequiel Zamora**. Caracas: EBUc. 1981. P. 71.
- 19 En: Rodulfo Cortés, Santos. **Op. Cit**. 1960. P. 619, 620 y 632.
- 20 Armas Chitty, J. A de. **Vida política de Caracas en el siglo XIX**. Caracas: Ministerio de Educación. 1969. P. 108.
- 21 Tomado de: Gabaldón, Eleonora. **La Convención de Valencia. (La idea federal). 1858**. Caracas: Instituto Autónomo Biblioteca Nacional – Funres. 1988. Pág. 28.
- 22 República de Venezuela. Pensamiento Político venezolano del siglo XIX. **Fermín Toro**. Caracas: Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Independencia. Tomo 1. 1960. P. 299.
- 23 Tomado de: Díaz Sanchez, Ramón. **Guzmán**. Caracas-Madrid: Ediciones Edime. 1975. T. II. P. 87.
- 24 Tomado de: Gabaldón, Eleonora. **Op. Cit**. 1988. P. 392.
- 25 Díaz Sánchez, Ramón. **Op. cit**. 1975. P. 92.
- 26 Tomado de: Rodulfo Cortés, Santos. **Op. Cit**. 1960. P. 649 y 650.
- 27 Congreso de la República . **La Constitución de 1961**. Caracas: Edición conjunta Congreso de la República-Ministerio de Justicia-UCV. 1971. Tomo I, Vol. I. P. 19.
- 28 Brewer Carías, Allan. **El Estado, crisis y reforma**. Caracas: 1982. P. p. 69.
- 29 **Ibid**. p.53.
- 30 **Ibid**. p. 55.

31 Combellas, Ricardo, **Una Constitución para el futuro**. Caracas: Editorial Panapo. 1994. P. 29.

32 Del Comandante Hugo Chávez Frías Presidente de la República de Venezuela a la Soberanísima Asamblea Nacional Constituyente. **Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de V República**. Caracas: Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República. 1999. P. 40

